



**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN C**

**Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 13001-23-33-000-2017-00153-01(62649)**

**Actor: EMPRESA ADMINISTRADORA DE RUTAS URBANAS DE CARTAGENA LTDA.-ETTRANS LTDA. Y OTROS**

**Demandado: TRANSCARIBE S.A.**

**Referencia: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES**

APELACIÓN DE AUTOS EN CPACA-EI Consejo de Estado conoce en segunda instancia del auto que decide la excepción de falta de legitimación en la causa en la audiencia inicial. LEGITIMACIÓN POR ACTIVA PARA SOLICITAR NULIDAD ABSOLUTA DEL CONTRATO DEL ESTADO-Solo las partes del contrato, el Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato del Estado. INTERÉS DIRECTO-Se deriva de un provecho o perjuicio de relevancia jurídica y no de un interés genérico, y debe surgir sin recurrir a intermediaciones o interpretaciones de ningún tipo.

La Empresa Administradora de Rutas Urbanas de Cartagena Limitada-Etrans Ltda. y otros, a través de apoderado judicial, formularon **demanda** de controversias contractuales contra Transcaribe S.A. para que se declarara la nulidad absoluta del contrato de concesión para la operación n°. SA-MC-007-2014 del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Cartagena de Indias Distrito Turístico y Cultural. El Tribunal Administrativo de Bolívar en la **audiencia inicial** declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa y la de ineptitud sustantiva de la demanda. Consideró que los demandantes no tenían interés directo para demandar la nulidad absoluta del contrato porque no intervinieron en el proceso contractual y añadió que el objeto de la controversia era el acto de adjudicación que no se demandó. La parte demandante esgrimió, en el recurso de **apelación**, que tenía un interés directo para demandar y que la excepción de ineptitud de la demanda debía resolverse en la sentencia. El Ministerio Público **conceptuó** que el Consejo de Estado debía definir si las personas que no participaron en el proceso de contratación podían pedir la nulidad absoluta del contrato.

1. El Consejo de Estado es competente en segunda instancia para estudiar del presente asunto de conformidad con el artículo 150 del CPACA, según el cual



conoce de los recursos de apelación contra los autos dictados en primera instancia por los Tribunales Administrativos. En consonancia, el numeral 6° del artículo 180 prevé que el auto que resuelve las excepciones previas es susceptible del recurso de apelación y será decidido en Sala, conforme al artículo 125 del mismo código. Así mismo, esta Corporación es competente en razón a la cuantía, pues su pretensión mayor asciende a \$865.700.000.000, suma que supera los 500 SMLMV exigidos por el numeral 6° del artículo 152, esto es, \$368.858.500<sup>1</sup>.

2. La legitimación en la causa por activa corresponde a la capacidad jurídica y procesal de la parte demandante para comparecer en juicio y formular pretensiones. La legitimación en la causa por pasiva o por activa es (i) de hecho y (ii) material. Por la primera, se entiende la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal. En cambio, la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas, por regla general, en el hecho o acto jurídico origen de la formulación de la demanda y que se constituye en una condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado<sup>2</sup>. Por su parte, el numeral 6 del artículo 100 del CGP, aplicable por remisión expresa del artículo 306 del CPACA, prevé como excepción previa no haberse presentado la prueba de la calidad en que actúe el demandante, cuando a ello hubiere lugar.

3. El artículo 141 del CPACA establece que solo las partes del contrato, el Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato del Estado. El "interés directo" que debe asistirle al tercero que demanda debe derivarse de un provecho o un perjuicio personal de relevancia jurídica, no de un interés genérico, y debe surgir sin recurrir a intermediaciones o interpretaciones de ningún tipo<sup>3</sup>.

Los demandantes afirmaron que se encontraban legitimados en la causa para demandar la nulidad absoluta del contrato de concesión n°. SA-MC-007-2014, porque pretendían la protección del ordenamiento jurídico y tenían un interés en que se les mantuviera la operación del sistema de transporte público que existía antes

---

<sup>1</sup> Suma que se obtiene de multiplicar el salario mínimo de 2016, \$737.717 por 500.

<sup>2</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de junio de 2004, Rad. n° 14.452 [fundamento jurídico A].

<sup>3</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 12 de diciembre de 2001, Rad. n°. 20.456 [fundamento jurídico 3].



Demandante: Empresa Administradora de Rutas Urbanas de Cartagena Ltda.-Etrans Ltda. y otros  
Declara falta de legitimación en la causa por activa

de la entrada en operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Cartagena (f. 786 y 787 c.4 y f. 885 cuaderno principal, CD, min. 56:10 a 58:11).

El interés derivado de la protección del ordenamiento jurídico alegado por la parte demandante es genérico, pues podría alegarlo cualquier persona y la declaratoria de nulidad del contrato pretendida no implica un provecho o una utilidad cierta y personal, ya que su ocurrencia no trae como consecuencia directa que se vaya a mantener o restablecer la operación del sistema de transporte público que operaban los demandantes antes de la entrada en operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo en la ciudad de Cartagena. Como la parte demandante no acreditó que tuviera un interés directo, no se encuentra legitimada en la causa por activa para pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. Como declarar la falta de legitimación en la causa por activa da por terminado el proceso, la Sala modificará la decisión de primera instancia y, en su lugar, declarará probada esa excepción, sin pronunciarse sobre la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda.

### RESUELVE

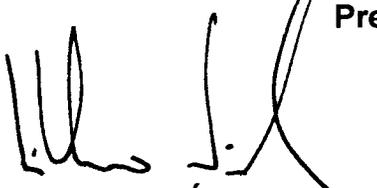
**PRIMERO. MODIFÍCASE** el auto del 27 de septiembre de 2018 proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar y, en su lugar, se dispone:

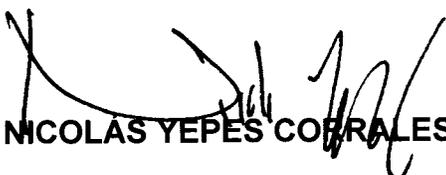
**DECLÁRASE** probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa.

**SEGUNDO.** En firme esta decisión **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**  
Presidente de la Sala

  
**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

  
**NICOLÁS YEPES CORRALES**

